



**Commissione Industria, Commercio, Turismo
del Senato della Repubblica**

**Audizione del Vice Presidente di Confindustria Aurelio Regina
sul decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179
recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese**

Roma, 6 novembre 2012

INDICE

1. **Quadro economico**
2. **Valutazioni generali sul decreto-legge**
3. **Agenda Digitale**
 - 3.1. **Identità digitale e amministrazione digitale**
 - 3.2. *Digital divide* e moneta elettronica
 - 3.3. **Sanità digitale**
 - 3.4. **Giustizia digitale**
4. **Start-up innovative**
5. **Infrastrutture**
6. **Servizi pubblici locali**
7. **Confidi, strumenti di finanziamento e reti d'impresa**
8. **Mezzogiorno**
9. **Ulteriori proposte di Confindustria**
 - 9.1. **Misure per la crescita**
 - 9.2. **Misure necessarie per correggere alcune criticità**

1. Quadro economico

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori, Vi ringrazio per l'invito a questa audizione su un provvedimento cui teniamo particolarmente visto il difficilissimo contesto in cui stanno operando le imprese italiane.

La produzione industriale, secondo le stime del nostro Centro Studi, a ottobre era a un livello inferiore del 23,2% rispetto al picco pre-crisi. Dopo aver recuperato nel 2010 una frazione di quanto perduto nel 2008-2009, l'Italia è tornata in una fase di acuta recessione, che proseguirà anche per una parte del prossimo anno. Da aprile 2011 a ottobre di quest'anno la produzione industriale è diminuita dell'8,9%, circa mezzo punto, in media, al mese.

La riduzione della domanda interna è stata di un'intensità che non ha precedenti nel dopoguerra ed è stata la determinante del calo dell'attività economica. Nei mesi più recenti si è attenuato l'apporto positivo della domanda estera, aggravando lo scenario complessivo. Non si vedono segnali di inversione di rotta, ma solo di attenuazione della tendenza negativa.

Questo quadro molto preoccupante si innesta su una tendenza di bassa crescita che dura da molti anni.

Dal 1997 al 2007 il tasso di crescita dell'economia italiana è stato mediamente di quasi un punto percentuale inferiore a quello dell'insieme degli altri paesi dell'area euro, con un divario cumulato di 9,4 punti percentuali. Con la crisi tale distanza si è accentuata, arrivando a 14,7 punti a tutto il 2011 e nel 2012 si è amplificata ancora.

Nel primo decennio degli anni Duemila l'Italia è risultata il paese dell'area euro che è cresciuto al ritmo più lento, circa un terzo della media, meno della metà della Germania, quasi un terzo della Francia.

Ciò non è solo la conseguenza dell'arretramento competitivo che il nostro Paese ha accumulato negli ultimi vent'anni, ma anche e soprattutto l'esito delle rigidità strutturali e perdite di efficienza della pubblica amministrazione che hanno imbrigliato le potenzialità di sviluppo dell'Italia; rigidità e perdite che hanno origini lontane e che di quell'arretramento sono state le cause primarie e in quell'arretramento hanno trovato palese e ulteriore manifestazione.

Le imprese hanno risposto ristrutturandosi e internazionalizzandosi, ma la profondità della crisi e i ritardi accumulati dall'Italia richiedono politiche industriali decise e coerenti, che le sostengano in questo processo e contribuiscano a rilanciare la competitività.

2. Valutazioni generali sul decreto-legge

Il decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 ottobre scorso contiene misure utili per la crescita e il sostegno delle PMI.

Esso rappresenta un ulteriore tassello della più ampia strategia posta in essere dal Governo nel corso dell'ultimo anno con i diversi provvedimenti adottati (Salva-Italia, Cresci-Italia, Semplifica-Italia, Crescita 1), rispetto alla quale ha il pregio di porsi in linea di continuità e di coerenza. Pertanto, nonostante molte delle misure previste non possano esse considerate decisive rispetto all'obiettivo dichiarato, esse, se considerate nel quadro fin qui delineato, rappresentano un passo avanti.

Passo avanti che, però, deve essere più netto e coraggioso. La portata di molti degli interventi previsti risulta, infatti, limitata da vincoli ingiustificati o condizionata da una fase attuativa, che, come già sperimentato in passato, appare incerta e rischia di vanificarne l'efficacia.

È per questo motivo che Confindustria propone di rafforzare alcune misure, ampliare l'impianto del provvedimento con ulteriori disposizioni e apportare i correttivi necessari a potenziare quelle già contemplate nel testo.

Il punto centrale e più qualificante del DL è rappresentato dal riconoscimento di un credito d'imposta per la realizzazione di nuove infrastrutture. È noto che gli investimenti in opere pubbliche sono in grado di produrre un importante effetto moltiplicatore e possono risultare decisive per sostenere l'economia in una fase congiunturale difficile come quella attuale. Al tempo stesso, la domanda di infrastrutture risponde a esigenze di modernizzazione del Paese, per cui ad esse è strettamente legata la competitività delle imprese.

Secondo le stime del nostro Centro Studi, 4 miliardi aggiuntivi di investimenti finanziati attraverso il credito d'imposta porterebbero a uno 0,43% di maggior PIL a partire dal quarto anno e a un saldo positivo sull'indebitamento netto della PA di circa 560 milioni di euro alla fine del periodo.

Tuttavia, gli attuali limiti della norma, in primo luogo la soglia di 500 milioni di euro come valore dell'opera al di sopra del quale è possibile riconoscere l'agevolazione, ne riducono fortemente l'efficacia.

Al riguardo, occorre considerare la finalità della misura, che, come evidenziato nella Relazione tecnica al DL, è di consentire la realizzazione di nuove infrastrutture che non sarebbero realizzate in assenza dell'agevolazione. Il credito d'imposta non comporta, quindi, effetti negativi sulla finanza pubblica.

Sarebbe dunque assai opportuno, e possibile sul piano finanziario, eliminare la soglia di 500 milioni e ampliare così la quantità di investimenti aggiuntivi indotti dall'incentivo.

Solo in questo modo il nuovo credito d'imposta diverrebbe uno strumento davvero utile a dare impulso all'economia.

Passando velocemente in rassegna alcuni dei punti più significativi del DL, le misure in tema di Agenda Digitale sono un segnale importante dell'attenzione del Governo all'innovazione e al miglioramento del rapporto tra cittadini, imprese e PA. È importante ora assicurare certezza e rapidità alla fase attuativa, anche attraverso una *governance* forte e unitaria e, ancor prima, mantenere intatto l'impianto del provvedimento, viste le strette interrelazioni che esistono tra i diversi aspetti.

Le misure dedicate alle start-up innovative rappresentano una prima risposta all'esigenza di rafforzare la propensione a fare impresa e, opportunamente, focalizzano l'attenzione sulla capacità di innovare, che costituisce da sempre uno dei punti di forza del nostro tessuto industriale. Inoltre, sebbene non manchino singoli aspetti da correggere o rafforzare, si tratta di una risposta al processo di riordino, e progressivo venir meno, delle tradizionali forme di incentivazione dedicate alla nascita di nuove imprese.

Non convincono, invece, le norme che puntano a favorire la concorrenza e la trasparenza degli affidamenti dei servizi pubblici locali. La recente presa di posizione della Corte costituzionale induce a delineare un assetto regolamentare coerente con i principi europei, mentre l'intervento proposto appare incompleto e privo di adeguati meccanismi di *enforcement*.

Positive la previsione del nuovo Desk Italia, che rappresenta un importante punto di riferimento per l'attrazione degli investimenti esteri, e le misure dedicate alle PMI in tema di Confidi, strumenti di finanziamento e reti d'impresa.

In tema di PMI, il DL non affronta la delicata questione del passaggio generazionale, tema che merita un intervento urgente, pena il rischio di disperdere importanti patrimoni produttivi. È dunque auspicabile che il Parlamento faccia propri i correttivi condivisi da Confindustria e Consiglio Nazionale del Notariato alla disciplina dei patti di famiglia. Sul punto, occorre sgombrare il campo da valutazioni che nulla hanno a che vedere col merito di queste proposte, dirette a rendere più agevole e stabile la transizione alla guida dell'impresa.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, le disposizioni finalizzate all'impiego delle risorse dei fondi strutturali europei per l'attuazione dell'Agenda Digitale, per le start-up e per gli interventi nelle aree urbane degradate, testimoniano la volontà di concentrare l'attenzione soprattutto sul piano dell'attuazione delle politiche e sulla velocizzazione

degli interventi cofinanziati. Da questo punto di vista, l'Agenzia per la Coesione, originariamente prevista dal DDL di Stabilità, potrebbe essere uno strumento efficace per favorire il pieno ed efficace utilizzo delle risorse.

Infine, come anticipato, l'occasione della conversione in legge può essere utilizzata anche per ampliare la portata del DL ad ulteriori misure essenziali per il rilancio della crescita.

Si tratta di interventi diretti, da un lato, a sostenere gli investimenti in ricerca e innovazione e, dall'altro, a semplificare l'attività d'impresa.

Quanto alla ricerca, è da tempo che Confindustria richiama l'attenzione delle Istituzioni sull'urgenza di definire un credito d'imposta strutturale, necessario per sostenere l'innovazione di prodotto e di processo e attrarre investimenti dall'estero. È in discussione attualmente la possibilità di prevedere tale misura nell'ambito del DDL di stabilità. Si tratterebbe senza dubbio di un segnale importante, che testimonierebbe un'inversione di tendenza rispetto alle sole - e certamente essenziali - politiche di rigore e la volontà di riportare il Paese sul sentiero della crescita. Se ciò non accadesse, tale misura andrebbe considerata, anche per ragioni di coerenza, nell'ambito del provvedimento oggi all'esame.

Quanto alle semplificazioni, nei mesi scorsi il Governo ha messo a punto, con la collaborazione del mondo produttivo, un pacchetto di proposte per accelerare le pratiche amministrative. Queste misure sono confluite in due disegni di legge governativi (uno in materia di semplificazione, l'altro di infrastrutture), che purtroppo difficilmente vedranno la luce prima della fine della legislatura. Alcune di esse, in particolare quelle in materia di ambiente e infrastrutture, potrebbero essere recuperate durante l'*iter* di conversione del DL, da un lato in quanto complementari rispetto ad alcune misure in esso previste - si pensi a quella in materia di infrastrutture - e dall'altro perché contribuirebbero a eliminare alcuni ostacoli burocratici in settori dove si registrano significative criticità per le imprese, accrescendo così l'impatto pro-crescita del provvedimento.

Inoltre, sempre con l'obiettivo di rimuovere alcuni oneri all'attività di impresa, si richiama l'attenzione sul tema della responsabilità solidale in materia di appalti, dove, nonostante i recenti, positivi chiarimenti giunti dall'Agenzia delle Entrate, sarebbe opportuno un intervento per risolvere definitivamente le questioni aperte.

Discorso analogo vale per la nuova regolamentazione delle relazioni commerciali nel settore agricolo e alimentare, che va ripensata per contenere gli effetti negativi sulla tenuta della filiera e ricondurre la disciplina alle sue finalità originarie, vale a dire di strumento utile a contrastare situazioni di squilibrio negoziale.

3. Agenda Digitale

Le misure contenute nel DL rappresentano un significativo passo avanti nel processo di digitalizzazione del Paese e di recupero dei ritardi accumulati dall'Italia rispetto agli obiettivi dell'Agenda Digitale europea. È certamente positivo che il Governo abbia fatto dell'Agenda Digitale una delle priorità della sua azione, adottando un approccio sistematico al tema, che punta a favorire un'interazione più rapida tra cittadini e PA e a mobilitare investimenti importanti per rilanciare la crescita.

Per l'Italia, la realizzazione dell'Agenda Digitale rappresenta, infatti, uno dei principali strumenti per superare l'attuale situazione di crisi strutturale dell'economia. Ad esempio, se tutte le imprese italiane aumentassero dell'1% il loro fatturato estero attraverso le vendite *on line*, le nostre esportazioni totali aumenterebbero dell'8%.

In questo senso, il provvedimento ora all'esame del Parlamento introduce nella società e nell'economia italiane elementi antirecessivi e reali opportunità di cambiamento.

Esso interviene per superare i gap esistenti su vari aspetti connessi alla *Internet economy*. Uno dei punti centrali è senz'altro quello dell'E-Government, dove si punta a riportare efficienza nel ciclo produttivo della PA, ad esempio attraverso lo strumento degli archivi unici.

La Pubblica Amministrazione, oggi, utilizza i fattori produttivi in modo squilibrato (troppe risorse umane e troppa poca tecnologia) e il ciclo cartaceo di documenti risulta ancora largamente prevalente, generando costi superiori al necessario e inefficienze. Come evidenziato in più occasioni da Confindustria, la cattiva burocrazia è uno dei fattori che incidono negativamente sullo *spread* di competitività delle nostre imprese rispetto ai *competitor* europei e internazionali.

Il DL pone le basi per superare queste inefficienze e può contribuire a migliorare il rapporto, notoriamente difficile e oneroso, tra imprese e amministrazioni, centrali e periferiche. Per raggiungere questo obiettivo è però necessario intervenire sull'aggiornamento delle infrastrutture e sulla revisione dei linguaggi, puntando alla piena interoperabilità e alla standardizzazione di dati e *software*, così da evitare duplicazioni e inutili oneri aggiuntivi per i privati.

Prima di passare in rassegna alcuni dei punti più qualificanti dell'Agenda Digitale, è opportuno rilevare come, a fronte delle diverse misure su numerosi capitoli, il DL abbia lasciato scoperte alcune aree di intervento prioritarie per l'Agenda Digitale europea. È il caso dello sviluppo dell'E-Commerce, della formazione e delle competenze digitali di cittadini, lavoratori e categorie disagiate, degli interventi necessari per creare un ecosistema internet in grado di favorire lo sviluppo dell'offerta di contenuti e servizi

digitali sul web senza pregiudicare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale e industriale.

È auspicabile che, in sede di conversione, alcune di queste lacune possano essere colmate, completando così il disegno dell'Agenda Digitale italiana.

È altrettanto importante rafforzare le misure contenute nel DL attraverso la declinazione, chiara e vincolante, delle scadenze temporali entro cui raggiungere i diversi obiettivi programmatici individuati dalle norme.

Infatti, l'efficacia e l'incisività del provvedimento è legata, da un lato, alla certezza dei tempi della fase applicativa e, dall'altro, all'esistenza di una *governance* unitaria nella realizzazione degli obiettivi.

Quanto ai tempi, si rileva come la quasi totalità delle misure contenute nel DL rinvii ad una successiva fase applicativa, demandata alla regolamentazione secondaria, che notoriamente costituisce il punto debole di questo tipo di interventi.

La precisa calendarizzazione dei decreti attuativi è importante e ancor di più lo sarà l'effettivo rispetto di questa tempistica. L'incertezza su questo punto rischia di indurre le PA a rinviare gli investimenti innovativi e l'adeguamento alle nuove regole, vanificando l'efficacia delle norme.

Quanto alla *governance*, occorre evidenziare come la gran parte dei provvedimenti attuativi coinvolga una pluralità di amministrazioni, ma il ruolo assegnato alla neonata Agenzia per l'Italia Digitale risulta spesso marginale. Le diverse misure sono tra loro strettamente interconnesse ed è dunque essenziale assicurare un efficace coordinamento nella fase dell'implementazione. Sarebbe quindi coerente con il disegno che ha portato all'istituzione dell'Agenzia affidarle questo ruolo di indirizzo tra le diverse amministrazioni, assicurando così una *governance* unitaria nella realizzazione degli obiettivi fissati nel DL.

L'Agenzia deve diventare il punto di riferimento per le PA, in grado di gestire i relativi processi di digitalizzazione ed ammodernamento e superare il problema della frammentazione delle competenze. D'altro canto, la spesa ICT delle PA è già oggi di oltre 5 miliardi di euro, ma è caratterizzata da una forte disarticolazione delle diverse iniziative, per cui vengono effettuati investimenti per informatizzare parti del sistema scollegate tra loro, spesso con scarsi risultati in termini di efficienza. Il tema della *governance* unitaria è dunque essenziale anche per assicurare una migliore allocazione delle risorse su grandi progetti, che interessino, ad esempio, la sanità, la mobilità, la scuola e la giustizia.

Altro fattore decisivo è l'organicità dell'impianto normativo. Proprio in considerazione dei forti nessi di complementarietà che esistono tra le diverse misure, è necessario che

l'insieme delle norme sia confermato nella sua integrità, evitando così di attenuarne la portata innovativa.

Un inciso merita il tema dell'Agenda digitale per l'istruzione, dove, senza mettere in discussione i principi accolti nel DL, sarebbe opportuno declinare i diversi interventi secondo criteri di gradualità temporale, tenendo conto delle specifiche esigenze didattiche e dell'integrazione tra libri scolastici digitali e cartacei.

3.1. Identità digitale e amministrazione digitale (artt. 1-6)

L'Anagrafe Unificata, il documento digitale e il domicilio digitale sono importanti elementi di innovazione, che puntano a digitalizzare tutti i processi che riguardano i rapporti tra cittadini, imprese e PA.

L'obiettivo del DL è far diventare la PA un'efficiente piattaforma digitale, in grado di gestire l'erogazione dei servizi secondo modalità più moderne ed efficienti. Attraverso la digitalizzazione, si favorisce lo snellimento dei costi della burocrazia, che pesa sulle imprese per più di 26 miliardi l'anno.

In questa ottica, la PEC è uno strumento che può consentire di tagliare i tempi della burocrazia e i costi di gestione del rapporto con le amministrazioni.

Positivo è anche il rafforzamento delle norme riguardanti la trasmissione elettronica di documenti tra le PA e la presentazione di istanze e dichiarazioni da parte dei privati per via telematica, attraverso l'individuazione di specifiche forme di responsabilità dirigenziale e disciplinare per i dipendenti pubblici che non si adeguino.

3.2. Digital divide e moneta elettronica (artt. 14-15)

Altrettanto importante è l'obiettivo di azzerare il *digital divide*, che può contribuire a colmare il divario esistente rispetto agli altri Paesi nella diffusione dell'E-Government e dell'E-Commerce. In particolare, è positivo lo stanziamento di 150 milioni di euro per il completamento della rete a banda larga in aree a fallimento di mercato.

È dunque auspicabile che le misure contenute nel pacchetto dedicato alla riduzione del *digital divide* vengano confermate e rafforzate, per semplificare ulteriormente le procedure e agevolare gli investimenti nelle reti di nuova generazione.

Altra significativa novità è quella della moneta elettronica, che dovrebbe comportare vantaggi immediati per cittadini ed imprese, anche grazie alla semplificazione e al risparmio di tempi e risorse per l'accesso ai servizi e il versamento di quanto dovuto, a vario titolo, alle amministrazioni pubbliche.

3.3. Sanità digitale (artt. 12-13)

Come anticipato, l'adozione di una piattaforma digitale integrata in sanità permetterebbe non solo un maggiore controllo di gestione sulla spesa, attraverso il monitoraggio dei flussi, ma anche di accelerare la diffusione di servizi digitali in rete.

Sono positive le misure contenute nel DL in tema di fascicolo sanitario elettronico, prescrizione digitale e cartella clinica digitale, perché utili per accrescere la produttività e aumentare la qualità dei livelli di servizio nei confronti del cittadino-utente.

Per rendere più efficaci tali misure, sarebbe opportuno prevedere sanzioni per le strutture o per i medici che non dovessero applicarli, ed estendere il progetto del fascicolo elettronico anche ai soggetti/strutture sociosanitarie operanti al di fuori del Servizio sanitario nazionale. Inoltre, è necessario che gli standard tecnologici ed informatici assicurino la piena interoperabilità dei sistemi fra le diverse Regioni/strutture sanitarie operanti sul territorio nazionale.

3.4. Giustizia digitale (artt. 16-17)

Le nuove disposizioni fanno segnare un positivo passo in avanti nel processo di digitalizzazione delle comunicazioni all'interno dei procedimenti civili, integrando le misure da ultimo contenute nella Legge di stabilità 2012, e costituiscono una tappa importante per l'implementazione del processo civile telematico.

In particolare, è senz'altro condivisibile che si sia cristallizzato il principio secondo cui la modalità esclusiva di comunicazione e notificazione tra la cancelleria e le parti (difensori *in primis*, ma anche soggetti che si difendono da soli in giudizio, nonché uffici della PA) è quella telematica, mediante gli indirizzi PEC. La mancata attivazione del servizio PEC è disincentivata dall'aumento di dieci volte dell'importo del diritto di copia per gli atti comunicati o depositati in cancelleria, quando la comunicazione non si è resa possibile per causa imputabile al destinatario.

L'entrata in vigore delle nuove disposizioni, differenziata a seconda della funzionalità dei servizi di comunicazione negli uffici giudiziari e dei diversi destinatari delle comunicazioni e notificazioni, è in grado di assicurare una transizione graduale al nuovo sistema, peraltro più volte ostacolata in passato da veti e resistenze ingiustificati.

Oltre a consentire un'accelerazione delle comunicazioni e notificazioni, la scelta di puntare su modalità telematiche è positiva perché si salda con la riforma della geografia giudiziaria, attenuando le critiche di chi lamenta il venir meno della

prossimità di tribunali e giudici di pace e rappresenta, quindi, un tassello importante per il recupero di efficienza del sistema giudiziario.

È condivisibile poi la scelta di destinare alla telematizzazione degli uffici una quota (1,3 milioni di euro nel 2012 e 1,5 a decorrere dal 2013) del maggior gettito derivante dall'aumento dei contributi unificati disposto da recenti provvedimenti, misura, quest'ultima, diretta anche a deflazionare la domanda di giustizia.

Altrettanto positive sono le norme che puntano a implementare l'utilizzo degli strumenti telematici nell'ambito delle procedure fallimentari, in particolare per le comunicazioni tra organi delle procedure concorsuali e creditori.

4. Start-up innovative (artt. 25-32)

L'insieme delle misure dedicate alla nascita e allo sviluppo di start-up innovative è coerente con l'obiettivo dichiarato dal DL di puntare sull'innovazione quale fattore strutturale di crescita sostenibile e di rafforzamento della competitività.

In linea generale, si esprime una valutazione positiva sul pacchetto di agevolazioni previste, che può contribuire a sostenere la nuova imprenditorialità e, per questa via, lo sviluppo tecnologico, attraverso il veicolo delle start-up.

Nel merito delle singole misure, i requisiti di accesso alla categoria delle start-up (art. 25) risultano piuttosto rigidi, in particolare laddove si prevede che la società debba avere come oggetto sociale esclusivo lo svolgimento di attività innovativa ad alto valore tecnologico. Il rischio è di escludere quelle start-up che, pur avendo carattere innovativo (di prodotto, di processo), non sono definibili come "tecnologiche". Per evitare questa discriminazione, andrebbe eliminato il requisito del valore tecnologico dei prodotti e dei servizi che rientrano nell'oggetto sociale.

Si dovrebbe poi valutare l'opportunità di estendere da 4 a 6 anni lo status di start-up innovativa, soprattutto per tener conto di quei settori dove i tempi necessari per lo sviluppo di nuovi prodotti risultano essere mediamente più lunghi. L'estensione potrebbe essere condizionata a una spesa per investimenti in R&S nelle due annualità aggiuntive superiore alla soglia attualmente prevista (es. 40% del maggior valore tra costo e valore totale della produzione rispetto al 30% ora disposto).

Sul piano amministrativo, è senz'altro condivisibile l'esonero dal pagamento dei diritti di bollo e di segreteria dovuti per l'iscrizione al Registro e del diritto annuale alla Camera di commercio (art. 26), mentre gli adempimenti richiesti per la presentazione e, soprattutto, l'aggiornamento semestrale delle informazioni da iscrivere nell'apposita sezione speciale del Registro delle imprese (art. 25) risultano piuttosto onerosi.

Significative le deroghe alle norme di diritto societario (art. 26), volte a: *i*) attenuare gli effetti di perdite d'esercizio che vadano a erodere il capitale sociale (vengono allungati i termini per ricapitalizzare la società); *ii*) consentire alle Srl *start-up* di offrire al pubblico le proprie quote e procedere ad acquisti delle stesse, al fine, rispettivamente, di raccogliere capitali presso il pubblico e realizzare piani di incentivazione in favore di dipendenti e/o amministratori.

Numerose anche le misure fiscali e finanziarie di favore.

In particolare, sono positive le agevolazioni fiscali previste per chi investe nel capitale delle start-up (art. 29), anche se la previsione di limiti temporali (valgono solo per 3 anni, dal 2013 al 2015) e quantitativi (fino a 500 mila euro di investimenti agevolati per le persone fisiche, 1,8 milioni per le persone giuridiche) ne attenuano la portata.

I piani di incentivazione in favore di amministratori, dipendenti o collaboratori vengono agevolati attraverso l'esclusione da tassazione e contribuzione sociale delle assegnazioni di azioni, quote e strumenti finanziari (c.d. *restricted stock*) e dei diritti di opzione per la sottoscrizione o l'acquisto di strumenti finanziari. La norma (art. 27) è condivisibile, ma potrebbe essere meglio articolata sul piano tecnico.

Per favorire l'accesso a finanziamenti di terzi, appare positiva la previsione (art. 30) di portali - piattaforme *on line* - che abbiano la funzione di favorire la raccolta di risparmio da parte delle start-up innovative, norma che riprende alcune esperienze già realizzate negli USA. Al riguardo, sarebbe utile che alla gestione di tali portali contribuiscano anche Associazioni, Università, enti di ricerca e incubatori. Infatti, nel caso delle start-up - in genere sconosciute al pubblico - la conoscenza del territorio e della singola società sono elementi importanti per promuovere la raccolta di capitali.

Positiva anche la previsione di uno specifico intervento del Fondo di Garanzia per le PMI a favore delle start-up innovative e degli incubatori di start-up (art. 30). Tuttavia, una valutazione complessiva della disposizione potrà essere data solo una volta emanato il decreto attuativo del MISE, di concerto con il MEF, che definirà criteri e modalità semplificati di intervento del Fondo a sostegno delle start-up. Al riguardo, si ritiene che lo stesso decreto dovrebbe prevedere che tali operazioni siano garantite, oltre che a titolo gratuito, fino ai livelli massimi previsti dal Fondo: 80% di copertura della garanzia e 2,5 milioni di euro di importo massimo garantito.

Si sottolinea peraltro che, invece di rinviare a un futuro decreto attuativo, la norma potrebbe sin d'ora prevedere che il Fondo intervenga a sostegno delle start-up innovative con le modalità sopra indicate. Ciò ridurrebbe significativamente i tempi di entrata in vigore della misura.

Le disposizioni in materia di lavoro subordinato nelle start-up innovative (art. 28) sono senz'altro condivisibili.

Infatti, si consente a queste imprese di utilizzare con maggiore flessibilità il contratto a tempo determinato, ma nel pieno rispetto della normativa comunitaria volta a prevenire gli abusi. In particolare, accogliendo una proposta più volte avanzata da Confindustria, si affida al termine di durata massima la funzione di prevenire usi distorti, eliminando però ulteriori vincoli e rigidità che finiscono per ostacolare l'utilizzo fisiologico del contratto a tempo determinato.

È dunque auspicabile che l'impostazione accolta nel DL possa rappresentare una sperimentazione in vista di una più ampia applicazione a tutti i contratti a tempo determinato.

Resta qualche perplessità, invece, la scelta di determinare per legge la composizione della retribuzione spettante ai lavoratori assunti dalle start-up, sebbene la parte retributiva variabile, che necessariamente dovrebbe aggiungersi al minimo contrattuale, sia rinviata alla contrattazione collettiva.

Sarebbe altresì opportuno chiarire che l'adattamento del complesso delle regole di gestione del rapporto di lavoro alle esigenze delle start-up innovative sia interamente affidato alla contrattazione collettiva.

Infine, è prevista l'esclusione delle start-up dal fallimento e dalle altre procedure concorsuali e la loro soggezione alle procedure di gestione delle crisi da sovraindebitamento (art. 31). La disciplina di tali procedure, dedicate ai consumatori e agli imprenditori non commerciali, è oggetto di un'ampia revisione ad opera del DL (art. 18), con l'obiettivo di semplificarle e rafforzare l'efficacia vincolante dell'accordo o del piano di composizione della crisi. Quest'ultimo può prevedere la soddisfazione non integrale dei crediti privilegiati e, laddove omologato dal giudice, vincola tutti i creditori, anche se ad esso estranei. Pertanto, a fronte del beneficio per le start-up di una più agevole gestione delle crisi, l'impatto di queste norme potrebbe risultare non trascurabile per i creditori.

5. Infrastrutture (art. 33)

Il provvedimento contiene alcuni significativi interventi in materia infrastrutturale, che vanno collegati e integrati nella più ampia azione svolta dal Governo in questo campo, sui profili di natura finanziaria e su quelli di carattere procedurale, con interventi diretti a favorire l'utilizzo della finanza privata e a semplificare e accelerare i processi decisionali e realizzativi.

In particolare, viene introdotto un regime agevolativo volto al finanziamento di infrastrutture in partenariato pubblico privato (PPP) o *project financing* (PF). Si tratta di una misura fortemente sostenuta dalle imprese, soprattutto in funzione delle limitate risorse pubbliche destinate all'avvio di nuovi investimenti.

Il testo ha avuto una lunga gestazione e la formulazione adottata è da considerare sostanzialmente coerente.

Tuttavia, se l'obiettivo è di utilizzare lo strumento del credito d'imposta in funzione di un effettivo - e significativo - rilancio degli investimenti infrastrutturali, sono necessari alcuni correttivi, per ampliarne le potenzialità in termini di impatto sulla crescita e metterlo al riparo da criticità di natura comunitaria.

Nel merito, la misura prevede in via sperimentale il riconoscimento di un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP direttamente generate dalla costruzione e gestione in partenariato pubblico privato di quelle nuove opere pubbliche la cui progettazione definitiva sia approvata entro il 31 dicembre 2015 e per le quali non sono previsti contributi pubblici a fondo perduto. Il credito d'imposta può essere riconosciuto solo alle opere infrastrutturali di importo superiore a 500 milioni di euro, per le quali sia acclarata la non sostenibilità del piano economico finanziario, e nel limite del 50% del costo dell'investimento.

Il limite dei 500 milioni restringe notevolmente il campo di applicazione e potrebbe comportare il rischio di delicati profili discriminatori rispetto ad altre opere di importo minore.

Nello specifico, quanto al campo di applicazione, la previsione della richiamata soglia minima d'investimento di 500 milioni di euro determina una potenzialità di impatto sulla crescita molto limitata, sia rispetto al più ampio campo di applicazione del PPP, sia riguardo alla diffusione degli effetti dei grandi investimenti sul sistema economico, sul piano territoriale e settoriale. Inoltre, occorre considerare che il PPP, pur avendo notevolmente aumentato la sua incidenza sul totale degli appalti di lavori, presenta una minore capacità di passare dalle gare alle aggiudicazioni, all'avvio dei cantieri e all'esecuzione dei lavori.

Nella sua attuale formulazione, quindi, il credito d'imposta per investimenti in PPP potrebbe aumentare la quota di importi aggiudicati e posti in esecuzione rispetto a quelli messi a bando, ma non ampliarne il numero, per cui si può stimare una crescita degli investimenti medi annui generati da opere di importo superiore a 500 milioni di euro dagli attuali 1,5 miliardi di euro fino a circa 2 miliardi.

Ben diverso sarebbe l'effetto del credito d'imposta se la soglia minima di investimento venisse eliminata del tutto, poiché si potrebbe stimare anche un raddoppio dei maggiori investimenti, cioè fino a 4 miliardi di euro l'anno.

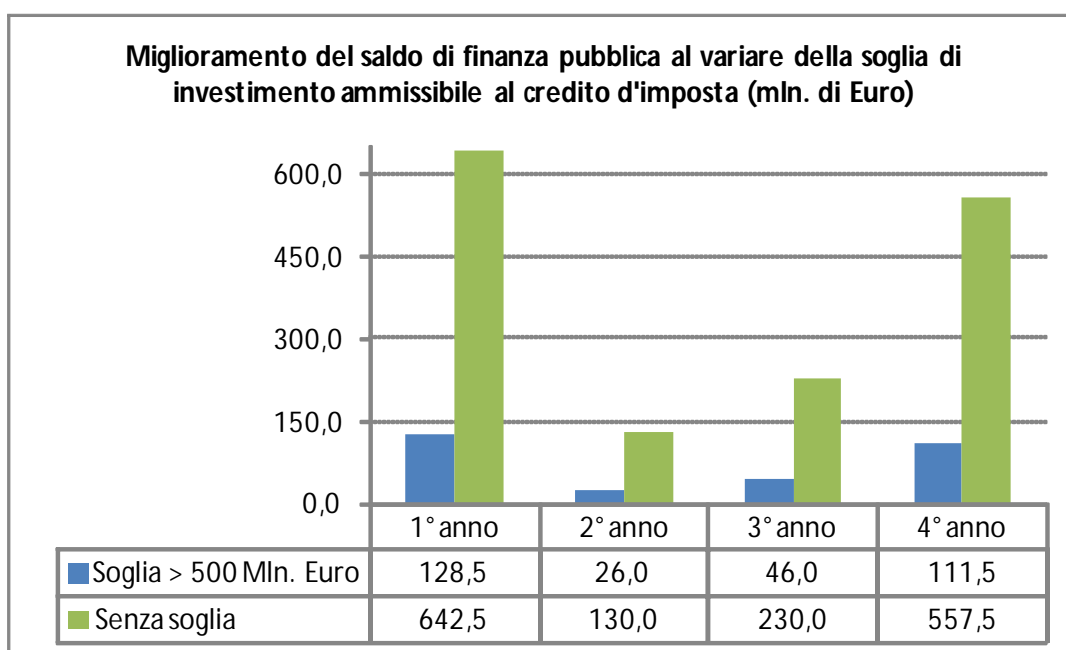
Peraltro, l'eliminazione della soglia sarebbe coerente con la maggiore concentrazione relativa del PPP nelle opere di importo fino a 50 milioni di euro e negli Enti locali, che maggiormente risentono dei tagli di spesa per investimenti dettati dai numerosi interventi di finanza pubblica di questi ultimi due anni e consolidati nel DDL Stabilità 2013, generando così effetti positivi più diffusi sul territorio e sull'intero settore delle costruzioni.

Assumendo, pertanto, un incremento degli investimenti di 4 miliardi l'anno, gli effetti macroeconomici calcolati dal CSC in termini di aumento del PIL sono stimabili progressivamente crescenti dallo 0,13% nel primo anno di attivazione del credito d'imposta fino allo 0,43% a partire dal quarto anno. Tra le componenti del PIL, la crescita maggiore riguarderebbe ovviamente gli investimenti (in costruzioni in particolare). I consumi aumenterebbero progressivamente con l'aumento dell'occupazione, che crescerebbe di circa 70mila unità dopo quattro anni. Le esportazioni resterebbero grosso modo inalterate mentre le importazioni aumenterebbero dell'1,2%, a causa dell'aumento della domanda interna.

L'indebitamento netto della PA addirittura migliorerebbe alla fine del periodo di circa 560 milioni di euro, in quanto i minori versamenti per IRAP e IRES sarebbero più che compensati dall'aumento del gettito (anche per IRPEF e contributi sociali). Ciò conferma quanto indicato dalla Relazione tecnica al provvedimento, vale a dire che il credito d'imposta per la realizzazione delle infrastrutture è ampiamente in grado di autofinanziarsi, nella misura in cui è destinato alla realizzazione di nuove infrastrutture che non sarebbero altrimenti realizzate, a causa della non sostenibilità dell'investimento.

EFFETTI DEL CREDITO D'IMPOSTA NELL'ATTIVAZIONE DI INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE E OPERE PUBBLICHE: IPOTESI SENZA SOGLIA MINIMA DI INVESTIMENTO DI 500 MILIONI DI EURO

| Variabili | 1° anno | 2° anno | 3° anno | 4° anno |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| PIL | 0,13 | 0,23 | 0,33 | 0,43 |
| Consumi famiglie | 0,03 | 0,13 | 0,23 | 0,30 |
| Investimenti | 0,98 | 1,83 | 2,60 | 3,10 |
| Esportazioni | 0,00 | -0,03 | -0,03 | -0,05 |
| Importazioni | 0,38 | 0,73 | 0,98 | 1,15 |
| Occupazione | | | | |
| - Variazione % | 0,08 | 0,15 | 0,23 | 0,30 |
| - Variazione assoluta (.000) | 20,83 | 38,93 | 54,68 | 69,73 |
| Saldo finanza pubblica (Mln. Euro) | 642,50 | 130,00 | 230,00 | 557,50 |



A sostegno dell'eliminazione della soglia dei 500 milioni non vi sono solo gli effetti positivi sugli investimenti e sulla crescita, ma anche l'esigenza di eliminare qualsiasi

forma di discriminazione tra investitori, basata sulla dimensione delle opere. Il fatto che l'agevolazione, il cui livello è incluso nella gara per l'affidamento, possa essere accordata solo a investimenti superiori a 500 milioni implica una disparità di trattamento non giustificabile e, quindi, censurabile rispetto alla disciplina europea sugli aiuti di Stato.

In ogni caso, trattandosi di un incentivo, si segnala l'esigenza di sottoporre la misura al vaglio della Commissione UE, al fine di evitare "sorprese" circa la sua ammissibilità e attuazione.

Sempre in tema di infrastrutture, va valutata poi positivamente la modifica (co. 3) dell'articolo 18 della Legge di stabilità 2012, con cui si precisa il campo di applicazione della defiscalizzazione ai piani e ai programmi delle amministrazioni pubbliche. In altre parole, l'utilizzo della fiscalità generata dalle opere infrastrutturali realizzate in partenariato pubblico-privato, in sostituzione totale o parziale del contributo pubblico a fondo perduto, viene esteso anche alle opere già programmate, affidate o in corso di affidamento, il cui piano economico finanziario non sia più in equilibrio.

6. Servizi pubblici locali (art. 34)

Il DL (art. 34, co. 13-18) interviene sulla regolamentazione degli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012. L'obiettivo perseguito è esclusivamente di rendere pubbliche le scelte di affidamento degli enti locali, attraverso una relazione che dia conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo in materia di affidamento diretto e di eventuali sussidi a copertura degli obblighi di servizio pubblico. Per gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del DL, la relazione deve essere pubblicata entro il 31.12.2013; per quelli privi di scadenza si dovrà provvedere a inserire il termine nel contratto di servizio (o in altro atto regolatorio del rapporto), pena la cessazione degli stessi al 31.12.2013.

Le disposizioni appaiono piuttosto deboli perché, richiamando l'applicazione della disciplina UE in materia di affidamenti *in house*, fanno leva sull'esigenza di rendere pubblica la dimostrazione del rispetto della stessa, senza però prevedere sanzioni per l'eventuale inadempimento di questo obbligo. Al riguardo, non può non essere considerato che uno dei punti deboli dei molti tentativi già realizzati in passato per contenere il fenomeno degli affidamenti *in house* è stato proprio l'assenza di adeguati meccanismi di controllo e/o sanzione, volti a verificare l'effettivo adeguamento degli enti interessati alle prescrizioni normative.

Si evidenzia dunque l'esigenza di rafforzare la portata dell'intervento, in particolare con riguardo alla relazione che dovrebbe motivare la scelta dell'affidamento *in house* a fini di informazione pubblica.

In tal senso, sarebbe appropriato reintrodurre il ruolo dell'Autorità antitrust, affidandole il compito di esprimere un parere (non vincolante), a presidio dell'effettiva coerenza delle scelte compiute dagli enti affidanti rispetto alla disciplina UE.

È opportuno precisare che questa proposta di modifica non introduce alcuna misura volta a *"restringere rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie le ipotesi di affidamento diretto, e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"* (Corte Costituzionale, sentenza n. 199/2012) e, pertanto, non è in alcun modo riconducibile o assimilabile alle previsioni contenute nella Manovra economica di agosto 2011 (art. 4, legge n. 148/2011).

Per le società quotate e per quelle da esse controllate già affidatarie dirette dal 1.10.2003, si prevede che i relativi affidamenti cessino alla scadenza del contratto di servizio (o di altro atto regolatorio del rapporto); laddove siano privi di scadenza, gli affidamenti cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.

Al riguardo, è auspicabile che la norma in questione possa finalmente rappresentare un punto fermo, ponendo fine al continuo rinvio operato da vari provvedimenti succedutesi in questa materia.

Condivisibili, infine, le disposizioni riguardanti il vincolo di affidamento per ambiti o bacini territoriali ottimali dei servizi a rete di rilevanza economica, così come l'esclusione dall'applicazione delle nuove regole introdotte dal DL dei servizi di distribuzione del gas ed energia elettrica e di quelli di gestione delle farmacie comunali.

7. Confidi, strumenti di finanziamento e reti d'impresa (art. 36)

In materia di confidi, sono pienamente condivisibili le disposizioni (co. 1 e 2) che, senza comportare alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato, consentono a questi organismi di rafforzarsi patrimonialmente per continuare a svolgere il ruolo di sostegno alle PMI, divenuto essenziale nel corso della crisi, e proseguire nel processo di evoluzione in intermediari vigilati intrapreso da molti di essi.

Il DL (co. 3) mitiga i vincoli fiscali alla deducibilità degli interessi passivi su obbligazioni, titoli similari e cambiali finanziarie, prevedendo che gli stessi possano essere dedotti quando il sottoscrittore è un investitore qualificato (condizione già prevista) e

sempreché lo stesso non detenga partecipazioni nella società emittente superiori al 2% del capitale sociale.

L'intervento va nella giusta direzione, ma, per assicurare un reale sostegno alla diffusione di questi strumenti di finanziamento, sarebbe preferibile abrogare gli attuali vincoli o, quantomeno, assicurare il coordinamento tra le condizioni di favore previste per la deducibilità degli interessi passivi e l'esenzione da ritenuta, consentendo così la deducibilità anche quando i titoli di debito sono negoziati in mercati regolamentati.

Molto positivi i correttivi previsti dal DL (co. 4) in materia di contratti di rete, con cui si chiarisce che l'acquisizione della soggettività giuridica da parte delle reti è una facoltà, rimessa alla discrezionalità degli imprenditori aderenti al contratto, e non un effetto automatico derivante dalla previsione di un organo e di un fondo patrimoniale comuni. La precisazione si è resa necessaria in conseguenza delle disposizioni introdotte dal Decreto Crescita di giugno scorso (DL n. 83/2012), che sembravano delineare un diverso assetto, incoerente con la natura dei contratti di rete e con la funzione che questo strumento è chiamato a svolgere, evidentemente diversa da quella del contratto di società.

8. Mezzogiorno (art. 37)

In merito alle politiche per il Mezzogiorno, il DL punta sul collegamento con la programmazione dei fondi strutturali europei, con l'obiettivo, condivisibile, di impiegare in maniera rapida e coerente le risorse derivanti dalla riprogrammazione disposta dal piano di Azione Coesione.

In tal senso sono da intendersi la possibilità di cofinanziare gli incentivi fiscali per le start-up innovative, il cofinanziamento di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda Digitale Italiana e in conformità con il programma europeo Horizon 2020 e le agevolazioni fiscali *de minimis* (250 mila euro in tre anni) per le piccole imprese che investono in aree di degrado urbano appartenenti alle regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia già individuate come Zone Franche Urbane.

Al riguardo, è opportuno ricordare che già la prima tornata di riprogrammazione disposta a maggio dal Piano di Azione Coesione aveva destinato circa 290 milioni di euro di fondi strutturali al finanziamento della posa della banda larga nei territori delle Regioni della Convergenza.

Si tratta di misure positive, sia perché puntano a salvaguardare le risorse comunitarie, sia perché sono rivolte prioritariamente verso l'obiettivo di favorire la competitività del tessuto produttivo meridionale. In particolare, la previsione di disposizioni dirette al

pieno ed efficace utilizzo dei finanziamenti aggiuntivi testimonia la volontà di spostare l'attenzione prevalentemente sul piano dell'attuazione delle politiche e degli interventi cofinanziati con risorse comunitarie.

In questo quadro, l'Agenzia per la Coesione, originariamente prevista dal DDL di Stabilità 2103 e poi stralciata, potrebbe essere lo strumento più efficace per favorire il pieno utilizzo delle risorse. Pertanto, sarebbe opportuno recuperare le norme istitutive dell'Agenzia in sede di conversione del DL.

9. Ulteriori proposte di Confindustria

A giudizio di Confindustria, l'impianto del DL potrebbe essere ampliato e rafforzato con ulteriori misure in grado di incidere sul rilancio delle attività produttive e sull'efficienza della PA, nonché per risolvere alcune questioni problematiche particolarmente sentite dalle imprese.

9.1. Misure per la crescita

In primo luogo, per sostenere la crescita e la competitività delle imprese è importante disporre di uno strumento fiscale automatico che incentivi gli investimenti in R&I delle imprese, sia quelli effettuati *in house*, sia quelli realizzati in collaborazione con il sistema pubblico e gli organismi di ricerca.

Pur trattandosi di una misura che avrebbe un impatto sulla finanza pubblica, non si può fare a meno di evidenziare la necessità di una chiara scelta di politica economica in questo ambito. In altre parole, si ribadisce l'urgenza di un **credito di imposta strutturale in R&I**, in modo da promuovere il consolidamento del livello di investimenti attuali e, soprattutto, incentivarne di nuovi, favorendo una maggiore collaborazione con il sistema pubblico di Ricerca, che rappresenta da sempre un punto critico per il nostro Paese.

Inoltre, il credito d'imposta potenzierebbe l'efficacia degli altri strumenti di finanza per l'innovazione (pubblici e privati) e renderebbe il nostro Paese più attrattivo per investimenti esteri in R&I.

Sono poi necessari interventi che, nell'attuale, difficile congiuntura economica, consentano alle imprese di rendere i propri bilanci più solidi e, conseguentemente, migliorare il merito creditizio.

A questo scopo, occorre adeguare le rappresentazioni contabili ai valori effettivi dei beni, rendendo possibile la **rivalutazione delle attività immateriali**, mediante l'attribuzione a queste ultime di valori che effettivamente ne rispecchino la

consistenza e la possibilità di utilizzazione economica. Si tratta di una misura che ha l'obiettivo di migliorare i *ratios* di bilancio e, conseguentemente, produrre ricadute positive nella gestione dei rapporti finanziari, consentendo una migliore valutazione della capacità di garanzia delle imprese e, più in generale, del loro merito creditizio.

Inoltre, considerati l'attuale contesto macro-economico e l'incertezza che ancora contraddistingue i mercati finanziari, va prorogata al 2012 la disposizione che consente alle imprese che non adottano i principi contabili internazionali di continuare a **valutare i titoli** non durevoli al valore dell'ultimo bilancio o relazione semestrale, e di non svalutarli. Con il perdurare della crisi, infatti, il riferimento ai valori espressi dai mercati finanziari sarebbe un parametro inadeguato e penalizzerebbe fortemente le imprese.

Nell'ambito delle disposizioni in favore delle PMI, le misure contenute nel DL (confidi, obbligazioni, reti d'impresa, ecc.) dovrebbero essere integrate da disposizioni dirette ad agevolare il passaggio generazionale e a renderne stabili gli effetti nel tempo. Sul punto, si evidenzia che Confindustria e Consiglio Nazionale del Notariato hanno condiviso specifici correttivi riguardanti i **patti di famiglia**, per assicurare una più efficace transizione in un momento molto delicato della vita delle imprese.

Si tratta di proposte puntuali, che puntano a rimuovere le principali rigidità dell'attuale disciplina, riconducibili soprattutto al regime di partecipazione al patto e di compensazione dei legittimari non assegnatari dei beni di famiglia, fattori che al momento rappresentano un forte disincentivo all'utilizzo di questo istituto da parte degli imprenditori. Tali proposte avrebbero un effetto positivo sulla continuità d'impresa e, di conseguenza, sulla crescita economica.

Crescita che, come noto, è fortemente condizionata dai malfunzionamenti di alcuni apparati istituzionali, tra cui la giustizia civile. Per questo motivo, sarebbe importante affiancare alle misure già previste dal DL - in tema di digitalizzazione dei procedimenti civili - il ripristino della **mediazione obbligatoria**, così da rimediare agli effetti di una recente sentenza della Corte costituzionale. La Corte ha dichiarato incostituzionale la mediazione obbligatoria per eccesso di delega, vanificando gli effetti di un meccanismo che, nonostante il breve periodo di applicazione, ha prodotto risultati importanti. Infatti, il 77% delle mediazioni avviate da marzo 2011 ad oggi è l'effetto di questo obbligo e la metà di questi procedimenti ha avuto esito positivo. Si tratta di circa 24 mila accordi, vale a dire un numero grosso modo pari di cause civili in meno portate in tribunale.

In un Paese come l'Italia, ad alto tasso di litigiosità e con scarsa propensione verso gli strumenti di soluzione delle liti alternativi al giudizio, l'obbligatorietà costituisce uno strumento insostituibile per diffondere la conoscenza degli strumenti ADR e

incentivarne l'utilizzo, radicando così una cultura diversa. Deflazionando il numero di controversie che affluiscono presso i tribunali, ciò determinerebbe inevitabili effetti positivi sul funzionamento del sistema giudiziario e, quindi, sulla competitività del Paese.

Sempre in tema di funzionamento delle istituzioni, assume un ruolo decisivo l'efficienza della PA, da tempo al centro dell'attenzione di Confindustria, che ha svolto negli ultimi anni un ruolo costante di stimolo e di proposta. Il DL in discussione oggi in Parlamento può essere l'occasione per introdurre nel nostro ordinamento alcune rilevanti innovazioni, sia sul versante del rapporto tra imprese e PA, sia su quello più specificamente rivolto alla semplificazione burocratica.

Quanto al primo aspetto, si evidenzia che in alcuni Paesi europei sono state sviluppate buone pratiche nei rapporti tra uffici pubblici e imprese nell'ambito degli *iter* autorizzatori. Il riferimento è a istituti procedimentali che assicurano assistenza alle imprese per l'avvio e lo svolgimento delle procedure, risolvono situazioni di *impasse*, formulano proposte per accelerare le decisioni. Come sostenuto anche dall'AGCM nella segnalazione del 12 ottobre 2012, queste buone pratiche potrebbero essere declinate nella figura del **tutor d'impresa**.

La funzione di tutor andrebbe collocata presso gli sportelli unici per le attività produttive (SUAP). Sul piano organizzativo, il tutor dovrebbe essere identificato con il responsabile del SUAP - o con un suo incaricato - e interessarsi dei procedimenti complessi, che per legge debbano concludersi con provvedimento espresso. Non si tratterebbe di creare una nuova funzione amministrativa, ma di specificare compiti che già oggi la legge assegna ai SUAP. In particolare, il tutor dovrebbe rappresentare il punto di contatto diretto per l'impresa e per l'Agenzia per le imprese per il rilascio di titoli autorizzatori, a partire dalle fasi che precedono l'avvio dei procedimenti (es. informazioni su titoli abilitativi e documenti da allegare). Una volta avviato il procedimento, i compiti del tutor sarebbero di supportare le amministrazioni, far funzionare i meccanismi procedimentali, curare il rispetto dei tempi e le comunicazioni, assistere e tenere informate le imprese nel corso della procedura.

Parallelamente alla istituzione della figura del tutor d'impresa, andrebbe potenziato il ruolo di assistenza alle imprese da parte delle Regioni. Queste ultime potrebbero, attraverso i tutor, curare il coordinamento e il miglioramento dei servizi amministrativi riguardanti le attività produttive. Inoltre, si potrebbe prevedere la creazione di un *help desk* presso le Regioni per le ipotesi in cui i Comuni non assicurino la funzione del tutor, così da consentire all'impresa di rivolgersi alla Regione affinché quest'ultima, con il supporto dei tutor di altri sportelli unici ubicati nel proprio territorio, assicuri i relativi servizi.

Riguardo alla semplificazione, è opportuno integrare il provvedimento con le misure in materia di **beni culturali, edilizia e ambiente** presenti nel DDL Semplificazioni approvato il 4 ottobre scorso dal Consiglio dei Ministri.

In particolare, in tema di edilizia e beni culturali, il DDL in questione prevede a definire tempi celeri, e certi, per la chiusura dei procedimenti relativi ai permessi di costruire e alle autorizzazioni paesaggistiche. In materia ambientale, è prevista una nuova procedura per le operazioni di bonifica o di messa in sicurezza di impianti produttivi, che, se ripresa nel provvedimento all'esame, avrebbe l'effetto di definire in tempi celeri le formalità necessarie per recuperare i siti produttivi e, al tempo stesso, assicurare la salvaguardia dell'ambiente. Inoltre, dovrebbero essere recuperate dal DDL Semplificazioni le norme in tema di terre e rocce da scavo, così da rendere i relativi adempimenti proporzionati ai cantieri di piccole dimensioni. Va considerato, infatti, che il recente DPR n. 161/2012, nel riformare la materia, non ha tenuto conto delle attività a basso livello di rischio, cui prima era invece dedicata una disciplina *ad hoc* nel Codice dell'Ambiente.

Ulteriori misure che vanno nella direzione della competitività e della crescita potrebbero essere recuperate dal recente DDL delega in materia di **infrastrutture**. Il riferimento è, in particolare, alla norma sullo svincolo delle garanzie di esecuzione per opere già in esercizio, che libererebbe risorse per le imprese particolarmente preziose in questa fase di crisi della liquidità e utilizzabili per altri investimenti. Allo stesso modo, sarebbe utile recuperare le disposizioni che introducono la possibilità di modificare, a determinate condizioni, la composizione delle quote di lavori attribuite ai partecipanti alle ATI dopo l'aggiudicazione delle opere, così da semplificare l'*iter* di adattamento dell'assetto della compagine di imprese alle loro mutate esigenze.

9.2. Misure necessarie per correggere alcune criticità

Per migliorare l'ambiente, regolamentare e rimuovere alcuni significativi oneri normativi a carico delle imprese, occorre intervenire per correggere alcune problematiche determinate da recenti provvedimenti.

È necessario, anzitutto, rivedere le disposizioni fiscali in materia di **responsabilità solidale negli appalti**, inserite in sede di conversione del Decreto Crescita di giugno scorso. La norma stabilisce la responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore, in relazione al versamento all'erario delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dell'IVA relativa alle fatture dei lavori, prevedendo quale esimente l'acquisizione di una asseverazione da soggetti abilitati che attestino l'avvenuto adempimento degli obblighi fiscali da parte del subappaltatore. La norma affida alle imprese compiti ispettivi, in

sostituzione dell'Amministrazione, e si affianca all'analoga responsabilità in materia previdenziale. L'asseverazione incrementa i costi di gestione amministrativa e risulta difficile da acquisire, specie per quelle imprese che provvedono autonomamente alla tenuta della contabilità.

Per queste ragioni, l'Agenzia delle Entrate è già intervenuta con una recente Circolare (n. 40 dell'8 ottobre 2012), che contiene alcuni importanti chiarimenti, in quanto afferma la validità dell'autocertificazione sul rispetto degli obblighi sopra richiamati, in alternativa all'asseverazione. Il tema merita però di essere oggetto di un ripensamento normativo, sia per eliminare alcune incongruenze rispetto al regime fiscale esistente, sia per semplificare la dimostrazione dei presupposti che consentono di evitare la responsabilità solidale.

Quanto al primo profilo, occorre considerare che ai fini IVA già opera il *reverse charge*, che garantisce la regolarità dell'operazione nei rapporti tra appaltatore e subappaltatore. Appare dunque inutile prevedere ulteriori forme di responsabilità per il versamento di tale imposta. Di conseguenza, la responsabilità solidale per il versamento dell'IVA inerente alle prestazioni eseguite nell'ambito dell'appalto andrebbe esclusa.

Quanto al secondo profilo, si rende necessario rinviare l'operatività della responsabilità solidale fiscale all'entrata in vigore di un decreto attuativo che definisca la documentazione da esibire all'appaltatore prima del pagamento del corrispettivo. Per limitare i costi di gestione, il decreto dovrebbe individuare documenti fiscali, contabili o amministrativi già previsti dalla normativa vigente (es. modello F24 generale, accompagnato da autodichiarazione del responsabile dell'adempimento).

Questi correttivi sono in linea con il contenuto dell'Ordine del Giorno n. G/3426/7/8 e 10, accolto nel corso dell'*iter* di conversione del Decreto Crescita di giugno.

Significative sono anche le criticità determinate dalla recente entrata in vigore (24 ottobre 2012) dell'**art. 62 del Decreto "Cresci Italia"**, che ha introdotto una rigida disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e alimentari, intervenendo su tre profili: obbligo di forma scritta, divieto di pratiche commerciali sleali e termini di pagamento. L'obiettivo della norma è di riequilibrare i rapporti all'interno della filiera agroalimentare, incrementando trasparenza e correttezza dei comportamenti e affidando all'Autorità antitrust la vigilanza e l'irrogazione delle conseguenti sanzioni.

Tuttavia, l'applicazione indifferenziata dell'art. 62 alla totalità delle transazioni che coinvolgono gli operatori del settore sta comportando notevoli problematiche, dovute alla necessità di adeguarsi ai gravosi oneri amministrativi e gestionali introdotti e

all'inderogabilità dei termini di pagamento - e interessi - che, invadendo il campo dell'autonomia negoziale, rischia di compromettere l'equilibrio che regola la maggior parte delle relazioni commerciali all'interno della filiera.

Per ovviare a queste criticità, occorre una congrua proroga dell'entrata in vigore delle nuove norme - formalmente avvenuta il 24 ottobre scorso, ma in assenza del previsto DM attuativo - per consentire di correggere gli aspetti più problematici della riforma e coordinare l'art. 62 con la disciplina di recepimento della Direttiva UE sui ritardi di pagamento.

Nel merito dei correttivi, e in coerenza con la *ratio* originaria dell'art. 62, andrebbero introdotti elementi di flessibilità e derogabilità, che, senza snaturare l'impianto generale della norma, consentano di limitarne la portata applicativa ai soli rapporti della filiera ove sussista un effettivo squilibrio commerciale tra le parti.

Infine, va ripensata la norma sulla **prescrizione con principio attivo** introdotta dal DL sulla *Spending Review*, che ha spostato quote di mercato a favore dei medicinali generici senza arrecare alcun vantaggio né allo Stato, che già in precedenza rimborsava il prezzo più basso tra tutti i medicinali equivalenti acquistati, né al cittadino, che poteva già optare per il medicinale dispensato gratuitamente dal Servizio sanitario nazionale.

La disciplina in questione colpisce invece le imprese del settore farmaceutico, che autofinanziano per il 90% la ricerca, con investimenti annui in Italia pari a 1,2 miliardi di euro. Il risultato è di penalizzare l'innovazione, gli investimenti e l'*export* delle imprese del farmaco in Italia, secondo produttore in Europa dopo la Germania.

Non è in discussione l'accesso al mercato dei farmaci generici, ma la scelta di creare per questi ultimi un mercato protetto, come dimostra il fatto che la norma ha già spostato a favore dei generici significative quote di mercato, a discapito in larga parte delle produzioni realizzate in Italia. Lo testimonia l'accelerazione delle importazioni di prodotti farmaceutici, che ad agosto 2012 - mese di prima applicazione della norma - sono cresciute dell'11% in valore e del 25% in quantità, rispetto al +2% fino a luglio.

Pertanto, è auspicabile che la conversione del DL costituisca l'occasione per abrogare o riscrivere la nuova norma secondo un approccio più equilibrato.